

1	INLEIDING	1
<hr/>		
2	DE OPENBARE FINANCIËN IN KAART GEBRACHT	1
<hr/>		
2.1	DEMOGRAFISCHE EN MACRO-ECONOMISCHE EVOLUTIES	1
2.2	IMPLICATIES VOOR DE MODELLERING VAN OVERHEIDSONTVANGSTEN EN -UITGAVEN	3
<hr/>		
3	ONEVENWICHTEN IN DE BUDGETTAIRE EVOLUTIES	5
<hr/>		
3.1	GEWESTEN EN GEMEENSCHAPPEN	5
3.2	FEDERALE OVERHEID	7
3.3	SOCIALE ZEKERHEID	9
<hr/>		
4	FINANCIËLE KNELPUNTEN	10
<hr/>		
4.1	VERTICALE ONEVENWICHTEN EN SCHULDHERVERDELING	10
4.2	HORIZONTALE ONEVENWICHTEN EN ACUTE FINANCIËLE NODEN	11
4.3	BEGROTINGSCOÖRDINATIE EN GLOBALE SCHULDSANERING	13
<hr/>		
5	INTERGENERATIONELE DISTORTIES MET EEN COMMUNAUTAIRE DIMENSIE ALS GEVOLG VAN DE BFW?	15
<hr/>		
5.1	ONDERWIJS: EEN PROBLEEMKIND	15
5.2	SLORPEN PENSIOENEN EN GEZONDHEIDSZORG DE BESTAANDE MARGE OP?	17
5.3	HET INTERGENERATIONEEL CONFLICT OOK EEN COMMUNAUTAIR PROBLEEM?	18
<hr/>		
6	HERZIENING VAN DE FINANCIËLE MIDDELENVERDELING	21
<hr/>		
6.1	FISCALE AUTONOMIE: VERGELIJKING GEWESTEN EN GEMEENSCHAPPEN MET DE GEMEENTELIJKE AUTONOMIE	22
6.2	VOLLEDIGE OVERDRACHT GEWESTBELASTINGEN	24
6.3	OPHEFFING VAN DE BTW-KRIMPDOTATIE	25
<hr/>		
7	BESLUIT	27
<hr/>		
8	BIJLAGEN: ALTERNATIEVE SCENARIO'S	30
<hr/>		
8.1	VOORTGEZETTE DIFFERENTIËLE GROEI (SCENARIO 1)	30
8.2	TOENEMENDE PARTICIPATIEGRAAD (SCENARIO 2)	32

1 Inleiding

De staatshervorming is in ons land meer en meer een financiële aangelegenheid geworden. Op zich hoeft dit niet ongunstig te zijn indien het zou betekenen dat men zoals in andere federale landen evolueert naar financiële responsabilisering en fiscale autonomie, kernachtig samengevat onder het motto: “wie beslist, betaalt”. In ons land is het omgekeerde van toepassing. De overheid die over de financiële middelen beslist, oefent de bevoegdheden uit: “wie betaalt, beslist”. De dynamiek van de staatshervorming is bijgevolg grotendeels schatplichtig aan de evolutie van de openbare financiën. Vandaar het grote belang een inzicht te verwerven in de toekomstige evolutie van de financiën van de verschillende overheden.

In dit standpunt worden daartoe eerst de openbare financiën aan de hand van een middellange en lange termijn model in kaart gebracht. Dit laat toe de budgettaire ruimte voor de verschillende overheden op termijn af te lijnen en eventuele financiële knelpunten te ontdekken. Vervolgens worden de implicaties van deze financiële krijtlijnen voor belangrijke beleidsdomeinen nader bestudeerd. Voor onderwijs en bejaardenzorg rijst de vraag of er hier geen intergenerationele conflicten dreigen en of deze geen communautaire dimensie vertonen? Tenslotte worden een aantal beleidsalternatieven onderzocht met het oog op een verdere staatshervorming.

2 De openbare financiën in kaart gebracht

De evolutie van de openbare financiën wordt in belangrijke mate gedetermineerd door de toekomstige macro-economische ontwikkelingen. Daartoe dienen eerst een aantal belangrijke macro-economische drijvers nader geanalyseerd te worden. Zonder precies de korte termijn conjuncturele schommelingen te kunnen voorspellen, geeft deze analyse toch een inzicht in de tendentiële evolutie op middellange termijn. In dit verband spelen de demografische vooruitzichten een belangrijke rol.

2.1 Demografische en macro-economische evoluties

Het is uiteraard onmogelijk de precieze macro-economische evolutie van jaar tot jaar te voorspellen omdat deze afhankelijk is van korte termijn conjuncturele factoren.

Wel kan een inzicht verkregen worden in de tendentiële reële macro-economische evolutie op middellange termijn aan de hand van previsions van het potentieel BBP.¹

Het potentieel BBP is afhankelijk van het samenspel tussen demografie, arbeidsproductiviteit en participatiegraad in het arbeidsproces. Omtrent de demografische evolutie kan gebruik gemaakt worden van voorspellingen door het NIS. De stijging van de arbeidsproductiviteit bedroeg het afgelopen decennium gemiddeld ongeveer twee procent, en wordt op die basis doorgetrokken naar de toekomst.² De participatiegraad bedroeg ongeveer 65 procent in 1999. In het referentiescenario worden de gemiddelde Belgische cijfers van 2 procent voor de arbeidsproductiviteit en 65 procent voor de participatiegraad ook doorgetrokken tot op het niveau van Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De verschillen qua potentiële groei tussen de Gewesten zijn dan alleen het gevolg van een differentiële demografische evolutie.

De potentiële reële BBP-groei neemt in het referentiescenario toe tot 2006 ten gevolge van een stijging van de beroepsbevolking, om nadien omwille van minder gunstige demografische ontwikkelingen sterk terug te lopen. Aldus belooft de jaarlijkse reële groei gemiddeld nog 2,3% tijdens het komende decennium (tabel 1). Deze groei daalt tot 1,5% in de periode 2010-2025.³ Een en ander dient reeds aan te zetten tot voorzichtigheid in het beleid. De vijf vette jaren die in het vershiet liggen, vinden, ceteris paribus, geen verlengstuk in de periode daarna.

Wanneer we ons in het referentiescenario alleen baseren op demografische verschillen, dan verloopt op termijn de evolutie van het BBP minder gunstig in Vlaanderen dan in de andere Gewesten. Een eerste alternatief scenario (scenario 1) bestaat er echter in de hogere productiviteitsgroei in het verleden in Vlaanderen, dit wil zeggen 2,33% in de periode 1990-1997 tegenover 1,67% in Wallonië en 1,97% in Brussel, ook door te trekken naar de toekomst.⁴ Dit compenseert de minder gunstige demografische evolutie in Vlaanderen, zodat de potentiële groei er toch

¹ Hiertoe wordt gebruik gemaakt van het 'Vlaams dynamisch model van de openbare financiën' ontwikkeld aan het Centrum voor Economische Studiën (Vladymo, 2000).

² In de 'nieuwe economie' zou de stijging van de arbeidsproductiviteit hoger kunnen uitvallen. De becijfering daarvan is echter niet geheel onomstreden. Bovendien rijst de vraag of het hier wel gaat om continue effecten die de economie op een hoger groeipad brengen dan wel om éénmalige effecten die slechts gedurende enkele jaren het productieniveau verhogen.

³ Terwijl de bevolking op beroepsactieve leeftijd tijdens de periode 2000-2010 nog aangroeit met een gemiddelde van 0,15% per jaar, daalt deze in de periode 2010-2025 jaarlijks gemiddeld met 0,45%.

hoger uitvalt in vergelijking tot Brussel en Wallonië. Dit scenario wordt verder toegelicht in bijlage.

Tabel 1 - Gemiddelde jaarlijkse potentiële reële groei van het BBP/BGP*

	Referentiescenario		Scenario 1		Scenario 2	
	2000-2010	2010-2025	2000-2010	2010-2025	2000-2010	2010-2025
Rijk	2,30%	1,53%	2,41%	1,64%	2,61%	1,83%
Vlaams Gewest	2,23%	1,45%	2,57%	1,80%	2,55%	1,78%
Waals Gewest	2,49%	1,63%	2,10%	1,23%	2,83%	1,97%
Brussels Gewest	2,28%	1,64%	2,23%	1,60%	2,44%	1,81%

* BBP: Bruto Binnenlands Product

BGP: Bruto Geografisch Product van de Gewesten

Tenslotte kan er ook een scenario ontwikkeld worden waarbij de participatiegraad niet wordt vastgezet op 65%, maar daarentegen verder toeneemt. In feite heeft dergelijke stijging zich in ons land reeds in het verleden afgetekend, van 62,6% in 1990 tot ongeveer 64,2% in 1997, en zijn er redenen om aan te nemen dat deze toename zich nog spontaan zal voortzetten. Een stijging van de participatiegraad is dus niet louter een aangelegenheid van een nieuw beleid in het kader van een zogenaamde ‘actieve welvaartsstaat’. In diezelfde periode is ook in de ons omringende landen zoals Duitsland en Frankrijk deze participatiegraad met twee procentpunten toegenomen, en in Nederland zelfs met zes procentpunten. Alleen ligt het niveau van 65% in ons land heel wat lager dan het gemiddelde van 70% in onze partnerlanden. In het tweede alternatief scenario (scenario 2) wordt daarom een graduele stijging van de participatiegraad van 65% in 2000 tot 70% in 2025 gemodelleerd. Het resultaat daarvan is een toename van de gemiddelde jaarlijkse potentiële groei met dertig basispunten ten opzichte van het referentiescenario. Nochtans komt ook in die hypothese de potentiële reële groei in de periode 2000-2025 niet boven twee procent.

2.2 Implicaties voor de modellering van overheidsontvangsten en -uitgaven

De evolutie in de macro-economische omgevingsfactoren is uiteraard in belangrijke mate bepalend voor de belastingontvangsten van de overheid. Ook bij de doorsleuteling van de federale ontvangsten naar de deelopoverheden speelt de BBP-evolutie een grote rol. De modaliteiten van deze bindingen zijn evenwel heel wat

⁴ Bron: eigen berekeningen op basis van MTA

complexer in de Bijzondere Financieringswet, verder afgekort als BFW, en leiden tot weinig stabiele verhoudingen tussen de overheden zoals verder wordt berekend.

De macro-economische evolutie is echter ook van belang voor de uitgavenzijde van de openbare financiën. Gegeven dat in het vorige decennium de overheidsuitgaven gelijke tred hielden met de welvaartsevolutie, worden in het referentiescenario de primaire uitgaven van alle overheden *welvaartsvast* verondersteld. Dit betekent concreet dat alle uitgaven worden gekoppeld aan de inflatie en de reële groei van het nationaal BBP.⁵ Voor bepaalde uitgavencategorieën worden daarnaast demografische drijvers expliciet in rekening gebracht. Zo zullen de vergrijzing en de verzilvering een belangrijke impact hebben op de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorgen. De ontgroening wordt in rekening gebracht bij de berekening van de kinderbijslagen en de onderwijsuitgaven.

Wanneer ontvangsten en uitgaven op deze wijze gemodelleerd zijn, worden de budgettaire saldi toegewezen aan de schuld.⁶ Negatieve saldi leiden tot een schuldtoename en bijkomende interestuitgaven. Positieve saldi worden in het referentiescenario aangewend, niet voor bijkomende beleidsinitiatieven, maar voor schuldsanering met, *ceteris paribus*, een daling van de interestlasten voor de betrokken overheid als gevolg. Merk op dat de scenario's in deze bijdrage berusten op de normalerwijze te verwachten werkelijke behoeften van elke overheid. Om die reden wordt bij de voorspelling van het referentiescenario geen willekeurig normscenario opgelegd. In vergelijking met het normscenario van de Hoge Raad voor Financiën worden de begrotingssaldi van de overheden dus niet a priori gelimiteerd.

⁵ Ondersteuning voor de veronderstelling van welvaartsvaste uitgaven vinden we ook in de observatie dat, in de jaren negentig, het belang van de primaire publieke uitgaven in de Europese Unie in termen van het nationaal BBP stabiliseert rond 45% (Vladymo: projectverslag fase II, 2000).

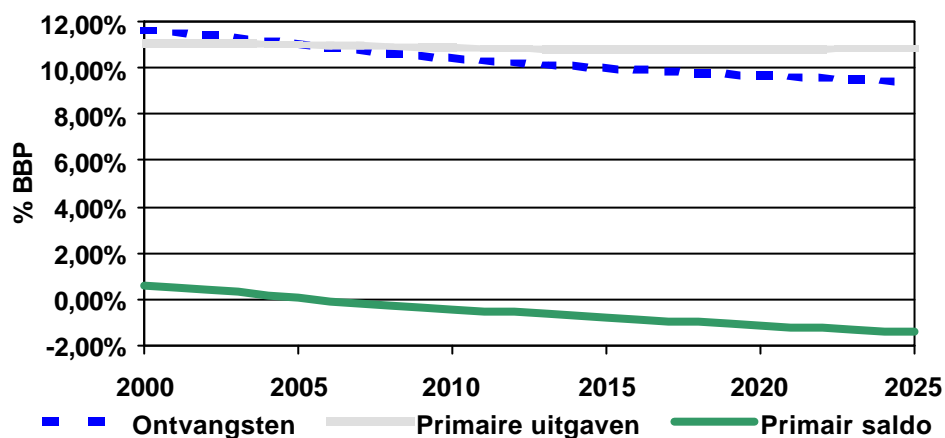
⁶ Nieuwe beleidsinitiatieven die de groei van de uitgaven tot boven de BBP-groei zouden doen uitstijgen, werden in dit scenario niet doorgerekend.

3 Onevenwichten in de budgettaire evoluties

3.1 Gewesten en Gemeenschappen

De ontvangsten van Gewesten en Gemeenschappen nemen toe in nominale termen tengevolge van een (gedeeltelijke) koppeling aan het BBP in de BFW. De reële stijging is echter minder groot dan de reële BBP-groei zodat hun aandeel in termen van het BBP afneemt van 11,7% in 2000 tot 9,4% in 2025 zoals weergegeven in figuur 1.

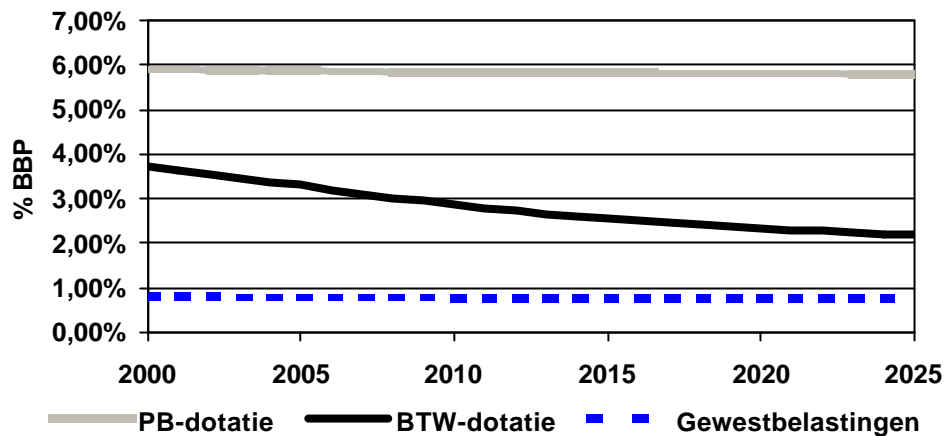
Figuur 1 - Primaire balans Gemeenschappen & Gewesten



Deze evolutie is een direct gevolg van de financieringstechniek opgenomen in de BFW van 1989. Deze wet bepaalt dat de overgedragen middelen uit de personenbelasting (PB) worden gekoppeld aan de nominale groei van het BBP. De BTW-dotatie, daarentegen, wordt enkel gecorrigeerd voor inflatie. Daarenboven worden deze BTW-middelen gekoppeld aan een denataliteitscoëfficiënt die de afname van de bevolking jonger dan achttien jaar in rekening brengt.

Terwijl de overgedragen PB-middelen een vrijwel constant aandeel in termen van het BBP behouden (5,9%), dalen de BTW-middelen van 3,7% van het BBP in 2000 tot 2,2% in 2025 (zie figuur 2). De BTW-overdracht aan de Gemeenschappen wordt daarom ook vaak als een ‘krimpdotatie’ gekarakteriseerd. Een gevolg hiervan is tevens dat de dynamiek in de verhouding tussen Gewesten en Gemeenschappen meer en meer gaat spelen ten nadele van de Gemeenschappen.

Figuur 2 - Evolutie belangrijkste ontvangstencategorieën Gemeenschappen en Gewesten



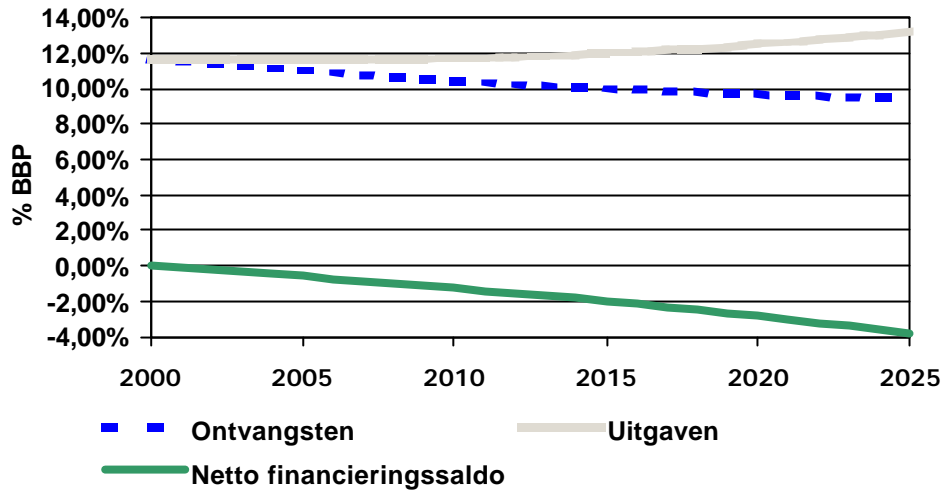
Het aandeel van de primaire uitgaven, d.w.z. de uitgaven exclusief interestlasten, blijft over de hele periode quasi constant op elf procent van het BBP ten gevolge van het grotendeels *welvaartsvast* houden van de uitgaven in het referentiescenario. Hierop worden echter twee correcties doorgevoerd die verband houden met de demografie. De uitgaven voor onderwijs worden in het referentiescenario gekoppeld aan de evolutie van de bevolking jonger dan achttien jaar. Deze koppeling wordt voorzien om het budgettaire effect van de denataliteit ook aan uitgavenzijde in rekening te brengen.⁷ Daarenboven wordt voor welzijn en volksgezondheid een extra groei van 1,2% boven de nominale groei van het BBP opgenomen. Dit beantwoordt aan de snellere evolutie van deze uitgaven in het recente verleden.

Een belangrijk gevolg van het dalend aandeel van de ontvangsten in vergelijking tot de primaire uitgaven is dat de Gewesten en Gemeenschappen uitgaande van een primair begrotingsoverschot in 2000 afstevenen op structurele tekorten. In 2010 bedraagt het primair tekort 0,44% van het BBP. Dit tekort loopt verder op tot 1,43% in 2025.

Belangrijker evenwel is dat de financiering van deze primaire tekorten de schuld van de Gemeenschappen en Gewesten doet oplopen. Wanneer ook interestbetalingen met nieuwe schuld moeten gefinancierd worden, dreigt er voor de deelgebieden een rentesneeuwbol op gang te komen. Houdt men rekening met deze interestlasten dan wordt de budgettaire situatie van Gemeenschappen en Gewesten heel wat

dramatischer. De tekorten na interestlasten lopen op van 1,3% van het BBP in 2010 tot 3,8% in 2025.

Figuur 3 - Netto financieringsbalans Gemeenschappen & Gewesten



In elk geval dwingt de BFW de Gemeenschappen en Gewesten in een financieel keurslijf dat zij eventueel op korte termijn nog wel kunnen omzeilen door schuldfinanciering. Op langere termijn wordt dat echter zeer problematisch, zoals verder wordt geanalyseerd.

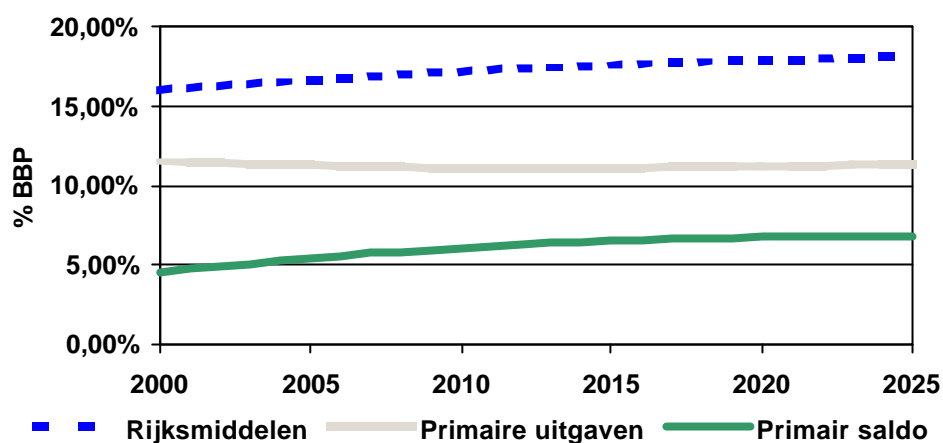
3.2 Federale Overheid

De budgettaire evolutie op het niveau van de Federale Overheid is zowat het spiegelbeeld van deze op het niveau van Gemeenschappen en Gewesten. Het federale aandeel in de financiële middelen neemt toe, voornamelijk tengevolge van afnemende BTW-overdrachten aan de Gemeenschappen. Het stijgend aandeel wordt bovendien in de hand gewerkt omdat een grotere inkomenselasticiteit voor de PB niet ten goede komt aan de Gemeenschappen en de Gewesten.

Daartegenover vertonen de federale primaire uitgaven in termen van het BBP een ongeveer stabiel, d.w.z. welvaartsvast, patroon. Weliswaar dalen zij enigszins tot 2015 omdat in het referentiescenario de globale rijkstoelage van de Sociale Zekerheid enkel geïndexeerd wordt. Langs de andere kant wordt de stijging van de uitgaven voor overheidspensioenen in rekening genomen, wat tegen 2025 de primaire uitgaven doet terugkeren naar het huidige peil.

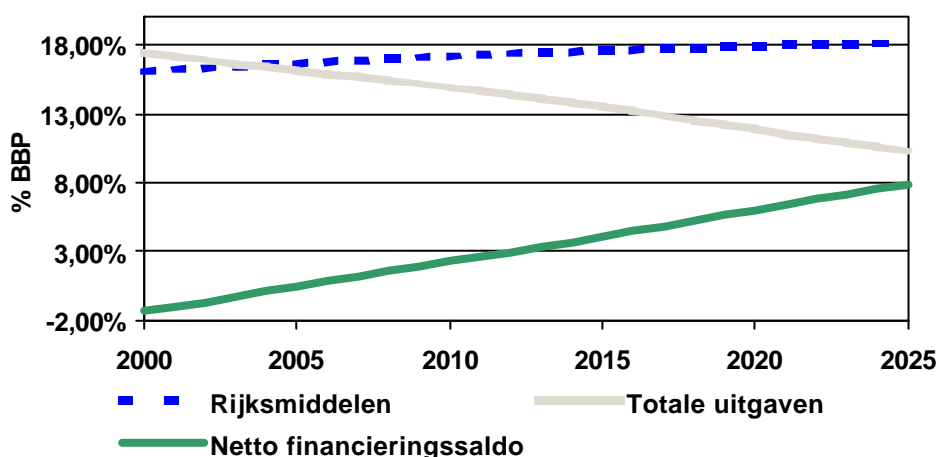
⁷ Deze veronderstelling komt neer op het welvaartsvast maken van het bedrag per persoon onder

Figuur 4 - Primaire balans Federale Overheid



Een aandeel in de ontvangsten dat stijgt tegenover de uitgaven heeft tot gevolg dat de Federale Overheid belangrijke permanente overschotten opbouwt. Wanneer deze aangewend worden voor afbouw van de hoge schuld, gaan ook de interestlasten afnemen wat een omgekeerd sneeuwbal effect op gang brengt. Het gevolg is een snel stijgend netto financieringssaldo.

Figuur 5 - Netto financieringsbalans Federale Overheid



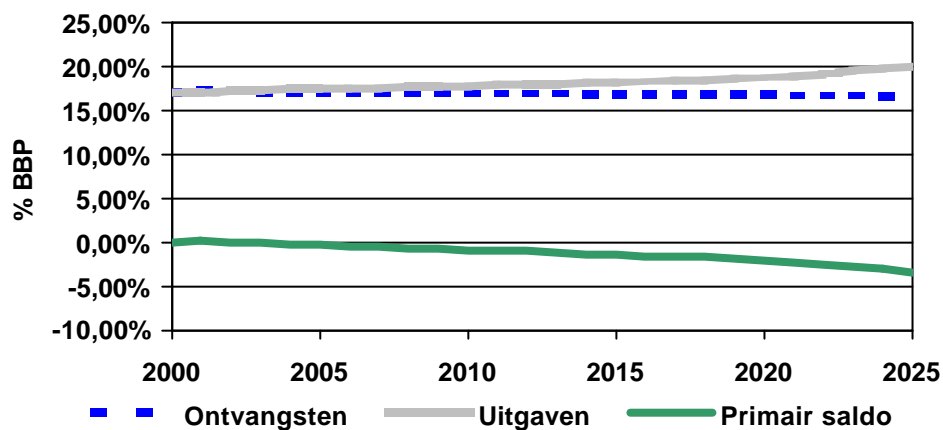
Deze gunstige evolutie van de saldi die het gevolg is van zowel de BTW-krimpdotatie ten nadele van de Gemeenschappen, als van afnemende interestlasten, creëert heel wat financiële ademruimte voor de Federale Overheid. Deze laatste kan haar uitgaven welvaartsvast houden zonder haar schuld te zien oplopen, zoals wel het geval is voor Gewesten en Gemeenschappen. Indien de Federale Overheid beslist

deze saldi niet geheel te besteden aan schuldafbouw, kan zij beschikken over heel wat nieuwe beleidsruimte.

3.3 Sociale Zekerheid

De ontvangsten van de Sociale Zekerheid dalen in het referentiescenario van 17,5% van het BBP in 2000 tot 16,7% in 2025. Deze daling is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat de globale staatstussenkomenst enkel wordt aangepast voor inflatie. Bovendien volgt de alternatieve financiering de dynamiek van de BTW-ontvangsten, waarbij wordt verondersteld dat deze laatste minder snel groeien dan het nominaal BBP.

Figuur 6 - Primaire balans Sociale Zekerheid



Daarentegen kennen de primaire uitgaven een stijging in termen van het BBP die zich aanvankelijk aftekent rond 2012 en verder versterkt wordt rond 2020. Een en ander houdt verband met de sectoren die het meest gevoelig zijn voor de vergrijzing, met name pensioenen en gezondheidszorgen.

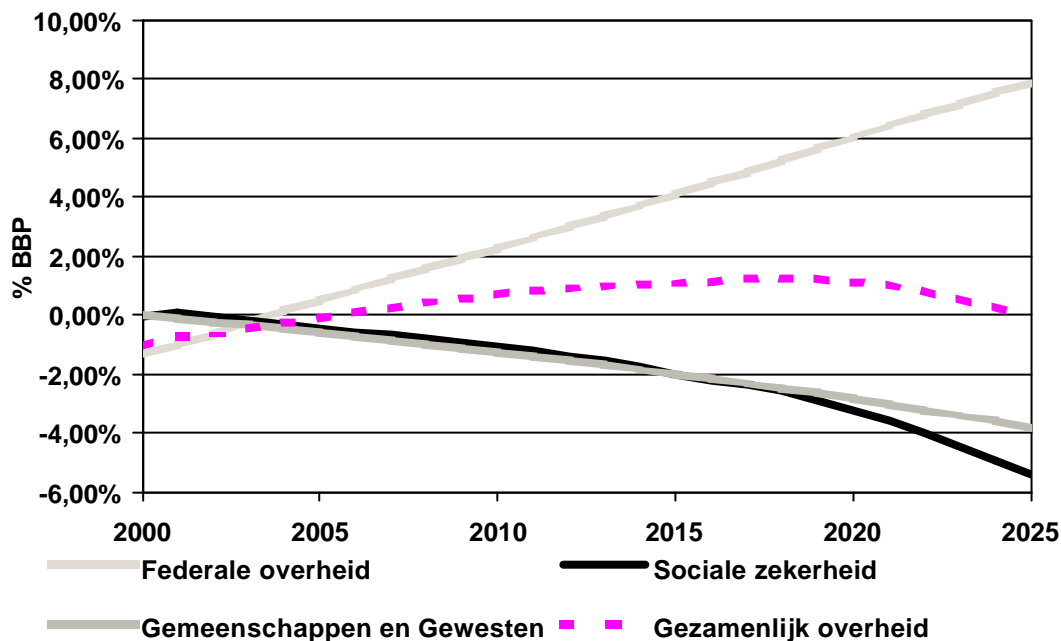
Van belang is dat het primair overschot in de beginperiode na enkele jaren omslaat in primaire tekorten. Vanaf 2012, het jaar waarin de gevolgen van de demografische schok maximaal beginnen door te werken, lopen de uitgaven aanzienlijk op zodat in 2025 een primair tekort van meer dan drie procent wordt bereikt.

4 Financiële knelpunten

4.1 Verticale onevenwichten en schuldherverdeling

Voorgaande evoluties van de saldi na interestlasten worden samengebracht in figuur 7. Op korte termijn worden vooral de Gemeenschappen en Gewesten, maar ook de Sociale Zekerheid, met structurele financieringsmoeilijkheden geconfronteerd.

Figuur 7 - Vergelijking netto te financieren saldi deeloverheden



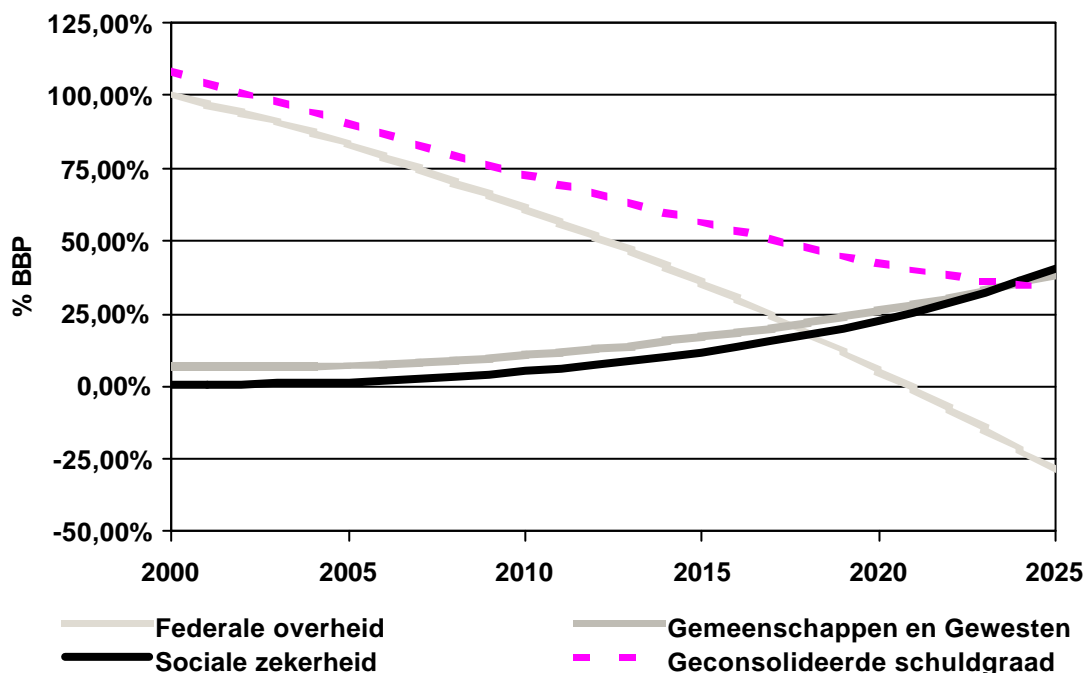
Voor de Sociale Zekerheid, die samen met de Federale Overheid de zogenaamde financieringsentiteit I uitmaakt, ligt het herstel van het financieel evenwicht minder moeilijk indien wordt overgegaan tot een verhoging van de staatstussenkomst vanwege de Federale Overheid. Op die wijze zouden meer drastische ingrepen in de Sociale Zekerheid vermeden kunnen worden.

Daarentegen houdt de BTW-krimpdotatie op termijn een herverdeling van middelen in ten voordele van de Federale Overheid. Wanneer de daling van de BTW-overdracht met ongeveer 1,5 procentpunten in termen van het BBP tussen 2000 en 2025 wordt teruggerekend naar 2000, komt dat overeen met ruim BEF 150 miljard op jaarbasis. Dit dwingt de Gemeenschappen in een budgettair keurslijf, temeer omdat zijzelf niet over de fiscale autonomie beschikken om hun ontvangsten substantieel te verhogen in functie van hun stijgende behoeften. Wanneer de

Gemeenschappen hun uitgaven toch welvaartsvast willen houden, kunnen zij dit alleen door bijkomende schuld aan te gaan.

Aangezien de Federale Overheid in het referentiescenario zonder moeite haar uitgaven welvaartsvast kan houden en tegelijk haar schuld kan afbouwen, leidt dat tot een merkwaardige herverdeling van de schuldenlast zoals weergegeven in figuur 8. De Federale Overheid slaagt er op middellange termijn in haar schuld af te bouwen. Rond 2017-2018 komt de schuldgraad van de Gemeenschappen en de Gewesten (en ook die van de Sociale Zekerheid) zelfs hoger te liggen dan deze van de Federale Overheid. Tegenover allerlei controversiële standpunten met betrekking tot splitsing van de schuld teneinde de Gemeenschappen en Gewesten te doen deelnemen in de lasten van de schuld, blijkt dat deze schulddeelname reeds op een impliciete, maar zeer belangrijke wijze in de BFW verweven zit! Op langere termijn, en bij ongewijzigd beleid, komt de schuld zelfs volledig ten laste van de Gemeenschappen en Gewesten en van de Sociale Zekerheid.

Figuur 8 - Schuldgraden deeloverheden

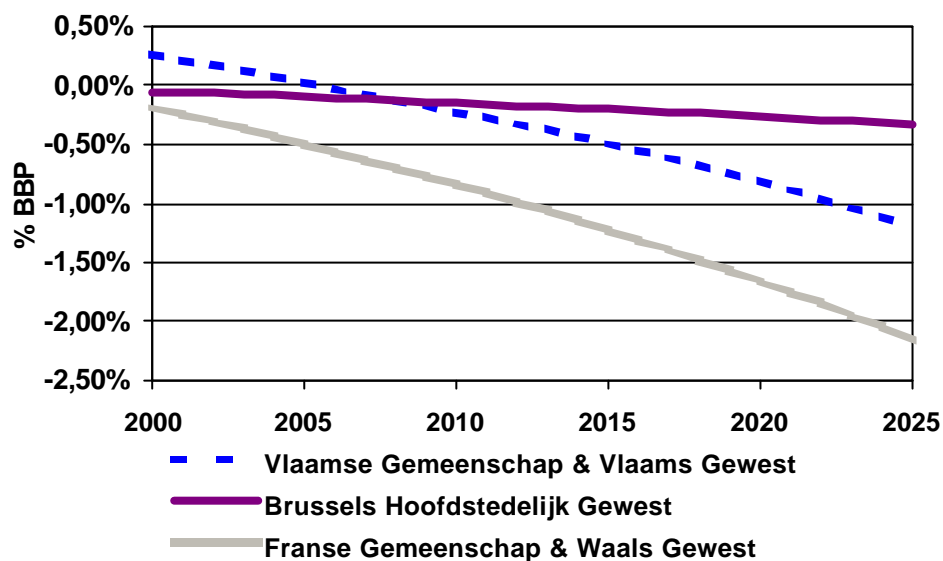


4.2 Horizontale onevenwichten en acute financiële noden

De financiële dynamiek van de Gemeenschappen en de taken die hen zijn toegewezen, worden in belangrijke mate beknot door de BFW. Het zijn vooral de

Gemeenschappen die voor aanzienlijke financieringsproblemen worden geplaatst. Zij worden aan de ontvangstenzijde met een krimpende BTW-dotatie geconfronteerd, terwijl zij met taken op vlak van welzijn en volksgezondheid te kampen hebben met de meest groeigevoelige uitgavenbegroting. In Vlaanderen wordt dit opgevangen door de fusie van Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap. Ook in het Zuiden neemt om die reden de facto het Waalse Gewest een deel van de gemeenschapsuitgaven voor haar rekening.

Figuur 9 - Vergelijking netto te financieren saldi deeloverheden



Uit de berekeningen van het referentiescenario blijkt dat de bestaande wetgeving vooral in het Zuiden van het land aanleiding geeft tot oplopende financieringstekorten, en dus tot schuldaccumulatie. Het gezamenlijk tekort van de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest loopt tegen 2012 op tot nagenoeg één procent van het BBP, wat teruggerekend naar 2000 overeenkomt met een huidig tekort van nagenoeg BEF 100 miljard. In 2025 zou dit tekort zelfs 2,43% van het BBP belopen. Het is duidelijk dat zich hier acute financiële noden aandienen, wat ook verklaart waarom in het Zuiden van het land de staatshervorming veelal herleid wordt tot een centenkwestie.

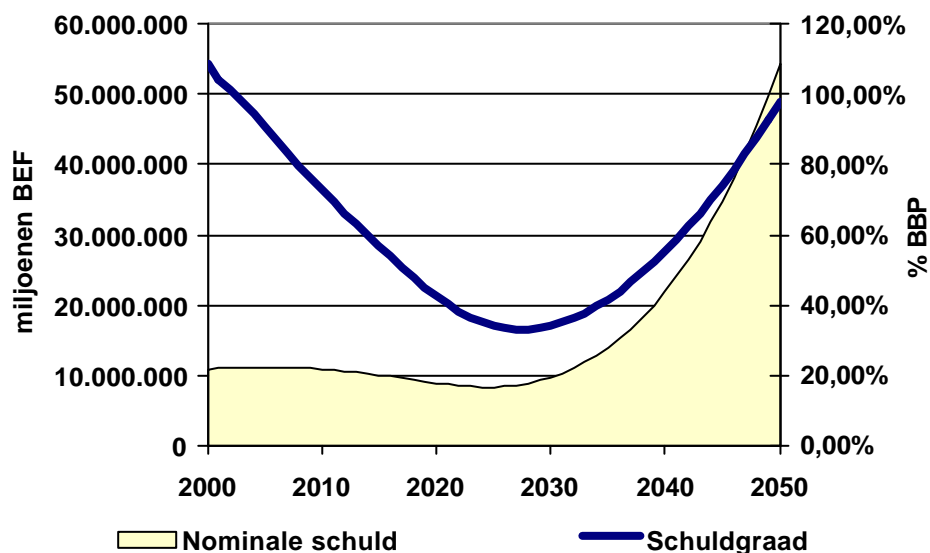
Vlaanderen zou voor de volgende zeven jaren nog een begrotingsoverschot kennen, althans in dezelfde hypothesen dat men de uitgaven er niet sneller laat groeien dan het BBP. In deze zin zouden zich geen acute financiële noden in de nabije toekomst aandienen. Vlaanderen mag dan ook een verdere staatshervorming niet laten

herleiden tot een pure centenkwestie. Een hervorming van de BFW is niet dringend, doch wenselijk indien het ook de realisatie van andere objectieven toelaat.

4.3 Begrotingscoördinatie en globale schuldsanering

Ogenschijnlijk rijzen er in de hypothesen van het referentiescenario, met een welvaartsvastevolutie van de uitgaven, voor de Gezamenlijke Overheid op korte en middellange termijn weinig problemen om te beantwoorden aan de begrotingscriteria opgelegd door het Europese Groei- en Stabiliteitspact. Oplopende tekorten van Gemeenschappen en Gewesten en van de Sociale Zekerheid worden gecompenseerd door nog sterker oplopende overschotten van de Federale Overheid. In figuur 7 slaagt de Gezamenlijke Overheid erin om het netto financieringstekort om te keren in een overschot dat oploopt tot maximaal 1,3% in 2018. De aanzienlijke recurrente primaire overschotten en de daaraan gekoppelde versnelde afbouw van de federale schuld leiden tot een opvallende daling van de rentelasten van de Federale Overheid. Deze laatste zou dan netto financieringsoverschotten van om en bij acht procent kunnen realiseren.

Figuur 10 - Nominale schuld en geconsolideerde schuldgraad op lange termijn



De geconsolideerde schuldgraad in figuur 10 vertoont in deze hypothesen een sterk dalende tendens, waarbij de 60 procent norm wordt bereikt in 2014. Deze sanering van de schuld die de Federale Overheid tot stand kan brengen tengevolge van de

voor haar gunstige BFW in de definitieve fase na 2000, wordt niet zelden ingeroepen om het behoud van de BFW te bepleiten.

Indien men nochtans de BFW verder doortrekt, dan gaat de geconsolideerde schuldgraad op langere termijn, d.w.z. vanaf 2030, opnieuw stijgen. De ontsporingen in de vorm van een nieuwe rentesneeuwbal op het niveau van Gemeenschappen en Gewesten evenals binnen de Sociale Zekerheid zorgen ervoor dat de schuldgraad binnen de kortste keren opnieuw naar honderd procent van het BBP groeit.

Maar ook op kortere termijn houdt de BFW een aantal gevaren in. Vooreerst valt bij consolidatie tussen de overheden een frank (euro) federale schuld niet gelijk te stellen met een frank (euro) schuld van Gemeenschappen en Gewesten. Deze laatste genieten namelijk meestal niet van dezelfde kredietwaardigheid als de Federale Overheid. Minder gunstige 'ratings' hebben tot gevolg dat zij hogere rentevoeten dienen te betalen, waardoor hun interestlasten en schuldpositie relatief sneller gaan verslechteren. Dit kan een acuut probleem worden voor bepaalde deelopoverheden. Bayoumi e.a. (1995) tonen bovendien aan dat de risicopremie op nieuw uit te geven schuld sneller stijgt naarmate de trendmatige groei van de schuld toeneemt.⁸ Als gevolg van deze disciplinerende werking van de financiële markten zal de versnelde schuldopbouw door Gemeenschappen en Gewesten bij behoud van de BFW tot hogere rentevoeten op hun schuld leiden dan werd verrekend in het referentiescenario.⁹

Verder worden door de financieringsmechanismen in de BFW de Gemeenschappen en Gewesten nauwelijks geresponsabiliseerd voor het beleid dat zij voeren. Meer bepaald is het huidige solidariteitsmechanisme zo opgevat dat in geval van verschillende economische prestaties, het minder goed presterende Gewest bijna volledig gecompenseerd wordt door de Federale Overheid. Dit solidariteitsmechanisme vormt een bijkomende hypotheek voor de overheidsfinanciën.

Tenslotte is de noodzakelijke begrotingscoördinatie en schuldsanering cruciaal afhankelijk van wat de Federale Overheid met haar budgettaire marges, eerder

⁸ T. Bayoumi, M. Goldstein en G. Woglom, 1995, Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 27, No. 4.

misleidend bestempeld als beleidsmarges, aanvangt. Het valt immers te verwachten dat de Gemeenschappen en Gewesten hun uitgaven niet zullen kunnen beperken tot de hen toegewezen middelen, zodat hun schulden gaan toenemen. De onderlinge spanningen tussen de overheidniveaus zullen verder toenemen en de begrotingscoördinatie zal bemoeilijkt worden indien de Federale Overheid haar budgettaire marges ook effectief gaat gebruiken voor nieuwe beleidsinitiatieven en niet voor een versnelde schuldafbouw. Wanneer budgettaire marges worden voorgespiegeld, wordt de politieke druk om deze ook effectief te gebruiken voor bijkomende uitgavenbehoeften of voor belastingverminderingen immers bijna onweerstaanbaar. Het gevolg van deze financieel onevenwichtige ontwikkelingen tussen Federale Overheid en Gemeenschappen en Gewesten is dat het schuldsaneringsproces substantieel wordt vertraagd en zelfs in het gedrang kan komen.

Dit kan best vermeden worden door een aanpassing van de BFW met bijkomende overdracht van middelen en fiscale responsabilisering. Dit heeft een dubbel voordeel. Enerzijds kunnen de Gemeenschappen en Gewesten hun feitelijke uitgaven financieren zonder dure bijkomende schulden aan te gaan. Anderzijds ziet de Federale Overheid in de scenario's die verder worden besproken haar budgettaire marge herleid, wat een beperking oplegt aan de appetijt inzake nieuwe beleidsinitiatieven. Een meer evenwichtige financiële middelenvoorziening die niet langer een regressieve dynamiek ten nadele van de Gemeenschappen en Gewesten inhoudt, komt op die wijze ook ten goede aan het schuldsaneringsproces.

5 Intergenerationele distorties met een communautaire dimensie als gevolg van de BFW?

5.1 Onderwijs: een probleemkind

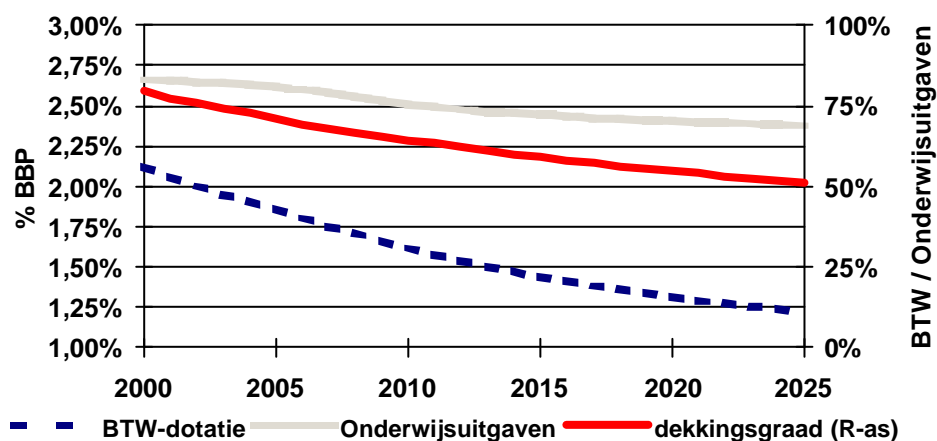
In het referentiescenario worden de onderwijsuitgaven gekoppeld aan de nominale groei van het BBP en aan de denataliteit. Dit betekent concreet dat de uitgaven per persoon onder achttien jaar constant blijven in termen van het BBP. Maar, omwille van de afname van deze bevolkingscategorie, daalt het aandeel van de totale

⁹ Zie ook: D. Heremans en C. Philipsen, 1999, Schuldfinanciering en schuldtoebedeling in federale landen in het kader van een Europese EMU: Toepassing op de problematiek van schuldafbouw en verdergaande fiscale autonomie in een federaal België, Eindrapport PBO 97/57/52.

portefeuille voor onderwijs in termen van het BBP. Een internationale vergelijking van de onderwijsbestedingen leert ons echter dat in de komende jaren wellicht extra middelen zullen nodig zijn. Uit recente OESO-gegevens blijkt enerzijds dat Vlaanderen relatief minder aan onderwijs uitgeeft dan het OESO-gemiddelde (5,2% van het BBP ten opzichte van 5,8%).¹⁰ Anderzijds tonen de OESO-cijfers duidelijk aan dat in de meeste landen de onderwijsuitgaven tijdens de jaren negentig onder opwaartse druk stonden, eveneens uitgedrukt in procenten van het BBP. Deze trend zal zich de komende jaren wellicht doorzetten als gevolg van de oprukkende kennismaatschappij, onder meer omwille van de uitbouw van levenslang leren en gespecialiseerde opleidingen.

Zonder te raken aan het universaliteitsbeginsel van de belastingsontvangsten, werd de BTW-dotatie in de BFW zo opgebouwd dat de Gemeenschappen een belangrijk deel van hun onderwijsuitgaven kunnen financieren op basis van deze ontvangsten. Naar de toekomst toe corrigeert de BFW de BTW-overdracht voor inflatie en denataliteit. Zoals blijkt uit figuur 11, dalen de BTW-middelen in termen van het BBP veel sneller dan de onderwijsuitgaven. Het resultaat is dat de 'dekkingsgraad' van de BTW-middelen voor de Vlaamse Gemeenschap krimpt van 80% in 2000 tot 51% in 2025. Voor de Franse Gemeenschap stellen we een analoge evolutie vast.

Figuur 11 - BTW-dotatie en onderwijsuitgaven Vlaamse Gemeenschap



¹⁰ Education at a Glance, OECD Indicators 2000, Parijs, 2000. De cijfers verwijzen naar 1997 en zijn opgehoogd tot het nationale niveau. De Franse Gemeenschap is niet in de OESO-gegevens opgenomen. Onze drie belangrijkste handelspartners, gewogen volgens de principes bepaald in de wet op de concurrentiekracht van 26 juli 1996, geven eveneens gemiddeld 5,8% van hun BBP aan onderwijs uit. De onderfinanciering in Vlaanderen lijkt bovendien in belangrijke mate geconcentreerd bij het hoger onderwijs.

Voor de Gemeenschappen kunnen we uit deze internationale vergelijking besluiten dat een inhaaloperatie van de onderwijsbestedingen naar het OESO-gemiddelde zich opdringt. Uitgedrukt in huidige prijzen gaat het om een meeruitgave van ongeveer BEF 60 miljard in 2000. Bovendien zullen in de nabije toekomst wellicht nog extra budgettaire inspanningen noodzakelijk zijn om de kwaliteit van het onderwijs op een internationaal aanvaardbaar peil te houden. Tegelijkertijd is duidelijk dat de Gemeenschappen binnen de huidige BFW daarvoor niet de nodige financiële middelen kunnen vrijmaken. Daarenboven zullen de snel stijgende kosten voor welzijn en volksgezondheid de financiën van de Gemeenschappen in de nabije toekomst verder onder druk zetten.

Deze ontwikkeling bedreigt het draagvlak van onze economie. Het afgelopen decennium werd in de economische literatuur sterk het belang van investeringen in 'human capital' benadrukt ter ondersteuning van het economisch groeiproces.¹¹ Empirische studies hebben aangetoond dat landen die relatief weinig in menselijk kapitaal investeren, een beduidend lagere groei van de arbeidsproductiviteit kennen.¹² Bovendien zijn de relatief ongeschoolden van vandaag de werklozen van morgen.

5.2 Slorpen pensioenen en gezondheidszorg de bestaande marge op?

De dynamiek van de veroudering van de bevolking is genoegzaam gekend. Enerzijds bereiken de naoorlogse 'babyboomers' vanaf omstreeks 2010 de pensioengerechtigde leeftijd. Anderzijds neemt de leeftijdsverwachting voortdurend toe, waardoor de bevolking in de derde leeftijd (65 jaar en ouder) zal toenemen van 17,3% van de bevolking in 2000 tot 25,3% in 2025. Dit laatste fenomeen laat ook het aantal hoogbejaarden (80 jaar en ouder) fors aangroeien van 3,7% van de bevolking in 2000 tot 9,6% in 2025.¹³

De demografische ontwikkeling vormt vanzelfsprekend slechts een gedeelte van het verhaal. Belangrijk is dat de toekomstige gepensioneerden een beter betaald beroepsverleden achter de rug zullen hebben en dus aanspraak kunnen maken op hogere pensioenen. Bovendien zullen de tweeverdieners van vandaag in de toekomst

¹¹ Zie bijvoorbeeld G. Mankiw, D. Romer en D. Weil, A Contribution to the Empirics of Economic Growth, in Quarterly Journal of Economics, 107 (1992), 407-437.

¹² Zie onder meer: OECD, Economic Outlook, June 2000, Parijs, 2000.

een dubbel pensioen kunnen ontvangen. Beide fenomenen duwen de toekomstige pensioenlasten extra omhoog.

In het referentiescenario gaan we ervan uit dat de pensioenen slechts voor 75% zullen gekoppeld worden aan de loonevolutie. De inkomenskloof tussen werkenden en gepensioneerden zal dus voortdurend toenemen. Gelet op het alsmaar groeiend belang van de derde leeftijd in het totale kiezerskorps vereist dit van de politici een krachtadig beleid. Zelfs in dit scenario zullen de pensioenuitgaven stijgen van 5,9% van het BBP in 2000 tot 8,2% in 2025.¹⁴

De gezondheidszorgen vormen de andere belangrijke groeier binnen de uitgaven van de Sociale Zekerheid. De forse toename van het aantal hoogbejaarden en de aanzienlijke prijsstijgingen in de sector duwen de bestedingen in deze categorie omhoog van 5,3% van het BBP in 2000 tot 6,5% in 2025.

Onder impuls van deze twee belangrijke uitgavencategorieën groeien de totale Sociale Zekerheidsuitgaven inclusief interestlasten van 17,3% van het BBP in 2000 naar 22,1% in 2025. Aangezien de sociale bijdragen in het referentiescenario nagenoeg constant blijven in termen van het BBP, dreigen ook hier aanzienlijke tekorten.

5.3 Het intergenerationeel conflict ook een communautair probleem?

De grote druk vanuit de Sociale Zekerheidsuitgaven kan er toe leiden dat de financiële overschotten die de Federale Overheid genereert, grotendeels naar deze sector zullen toevloeien. De Gemeenschappen blijven dan in de kou staan, met alle gevolgen van dien voor het onderwijs. In een dergelijk scenario kiest men duidelijk voor de oudere generaties ten koste van de jongeren. In feite komt dit neer op korte termijn denken, want door de jongere generaties relatief te verwaarlozen, ondermijnt men het economisch draagvlak en dus de toekomstige sociale bijdragen. Alleen door voldoende te investeren in de jongeren kan men de Sociale Zekerheid op lange termijn veilig stellen.

De conflicten tussen ouderen en jongeren dreigen dan ook meer en meer samen te vallen met de financiële breuklijn tussen de Federale Overheid en de

¹³ NIS bevolkingsprognose.

¹⁴ Exclusief pensioenlasten van overheidspersoneel die ten laste vallen van de Federale Overheid.

Gemeenschappen. Het federale niveau wordt steeds meer een ruim gefinancierd herverdelingsapparaat, voornamelijk ten behoeve van het vergrijsde en verzilverde deel van de bevolking. Binnen hun strak financieel keurslijf zullen de Gemeenschappen zich daarentegen nog verder dienen terug te plooiën op de jongeren, terwijl hen nochtans ook bevoegdheden werden toegewezen inzake het bejaarden(zorg)beleid.

De verscherping van deze conflictlijnen die voortvloeit uit de BFW houdt weinig waarborgen in voor een evenwichtige ontwikkeling van het federale model in de toekomst. Een herziening van de BFW mag zich bijgevolg niet beperken tot een herfinanciering van het onderwijs, maar moet ook ruimte scheppen voor de uitoefening van andere persoonsgebonden aangelegenheden door de Gemeenschappen.

De budgettaire uitgaven van de Gemeenschappen inzake gezondheidszorgen en bejaardenbeleid zijn op dit ogenblik relatief beperkt. Nochtans zijn deze uitgaven bij uitstek persoonsgebonden aangelegenheden en werd bij wet reeds de principiële bevoegdheid met betrekking tot zorgverstrekking in- en buiten de verpleeginrichtingen, de preventieve gezondheidszorg en het bejaardenbeleid als onderdeel van de meer algemene bijstand aan personen aan de Gemeenschappen toegewezen.

Deze principiële toewijzing wordt echter grotendeels uitgehold omdat naast de basisnormering vooral de financiering van de gezondheidszorg via de ziekte- en invaliditeitsverzekering een federale aangelegenheid is. Onder het motto dat wie betaalt ook beslist, heeft dit tot gevolg dat ook inzake een aantal grijze zones, waar de bevoegdheidsafbakening niet duidelijk is, deze getrancheerd worden ten voordele van het federale niveau.

Aangezien een groot deel van de financiële middelen van de gezondheidsverstrekking ten goede komt aan vijfenzestigplussers, krijgt ook het bejaardenbeleid hierdoor de facto een federaal cachet. De principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen voor het bejaardenbeleid wordt overigens ook uitgehold omdat naast de normering de Federale Overheid ook bevoegd is voor de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Nochtans is de facto de federale bevoegdheid hier minder uitgesproken omdat er inzake het

bestaansminimum deze financieringsverantwoordelijkheid gedeeld wordt met het lokale bestuursniveau. Gegeven reeds deze gedeelde financieringsverantwoordelijkheid van het bestaansminimum met het lokale niveau, kunnen er dan ook weinig bezwaren zijn om aan de Gemeenschappen ook voor dit aspect een werkelijke inhoud te geven aan hun principiële bevoegdheid inzake het bejaardenbeleid.

Er zijn heel wat argumenten om dit ook te doen voor het gezondheidsbeleid in het algemeen. Door het beleid op het niveau van de Gemeenschappen te brengen, komt het dichterbij de bevolking te staan en kan er meer kostenefficiënt en kwalitatief beter ingespeeld worden op de verschillende noden van de bevolking. Het laat de Gemeenschappen toe meer samenhang te brengen in het beleid inzake gezondheids-, ouderen- en gehandicaptenzorg, welke onderling heel wat raakpunten vertonen. De huidige scheiding tussen curatieve en preventieve gezondheidszorg leidt tot heel wat bevoegdheidsincoherenties en –conflicten. Overigens worden de Gemeenschappen ter zake niet geresponsabiliseerd zolang zij niet mede de gevolgen dragen van de effecten die hun beleid heeft op de ziektekostenverzekering. Zonder in te gaan op de ruimere discussie van een defederalisering van kostencompenserende regelingen in de Sociale Zekerheid in het kader van een tweepijlersysteem, blijken de toekomstige noden van die aard dat ook verdere tussenkomsten van de Gemeenschappen onvermijdelijk zijn. Ook diegenen die in dit verband een minimalistisch standpunt innemen, stellen dat een budgettaire responsabilisering inzake Sociale Zekerheid op het niveau van de Gemeenschappen en Gewesten aangewezen is.¹⁵

De toekomstige evolutie van de financiële middelenvoorziening van de Gemeenschappen biedt geen perspectieven voor dergelijke responsabilisering, en evenmin voor een effectieve invulling van hun bevoegdheden inzake gezondheids- en bejaardenbeleid. De herverdeling van de financiële ruimte door de BFW legt niet alleen een hypotheek op de defederalisering, maar duwt integendeel in de richting van de herfederalisering van deze persoonsgebonden materies.

¹⁵ Volgens P. Van Rompuy, F. Spinnenwyn, J. Pacolet e.a. bieden deze tussenkomsten van Gemeenschappen en Gewesten perspectieven waarin de behoeften aan eigen accenten in het beleid kunnen worden verzoend met eenvormige federale regels voor de financiering en toekenning van vergoedingen, alsook met de sanering van de Sociale Zekerheid. Zij wijzen evenwel, in tegenstelling tot de voorzitter van dezelfde studiegroep D. Pieters, een regionalisering van de Sociale Zekerheid van de hand. Zie P. Van Rompuy, F. Spinnenwyn, e.a., in de rapporten van de 'Vlaamse onderzoeksgroep Sociale Zekerheid', alsook in hun vrije tribune in de Standaard van 27 maart 1995.

Deze beweging terug kan een aantal ongewenste implicaties inhouden die niet over het hoofd mogen gezien worden. Waar inzake gezondheidszorgen het preventief beleid zoals in andere landen steeds belangrijker zou moeten worden, dreigen in ons land de middelen nog meer georiënteerd te worden naar de curatieve gezondheidszorg. Dit laatste is immers een bevoegdheid van de Federale Overheid en deze beschikt ook over de noodzakelijke middelen, ten nadele van de Gemeenschappen die bevoegd zijn voor het preventief gezondheidsbeleid.

Een ruimere financiële middelenvoorziening van de Gemeenschappen kan bijgevolg niet alleen ingegeven zijn door de noden van het onderwijs alleen. Indien de financiële noden van het onderwijs in één Gemeenschap acuut primeren, dan mag dit de andere Gemeenschap die in de toekomst met grotere bekommernissen inzake vergrijzing en verzilvering van de bevolking heeft af te rekenen er niet van weerhouden dit ter tafel te leggen. Een herziening van de BFW dient daarom gepaard te gaan met een grotere inhoudelijke invulling van de taken van de Gemeenschappen inzake gezondheids- en bejaardenbeleid.

Zal het tenslotte werkelijk tot een weinig fraai intergenerationeel conflict tussen ouderen en jongeren komen? Uit simulaties tot 2025 blijkt dat de Federale Overheid het financieel evenwicht in de Sociale Zekerheid kan garanderen en tegelijkertijd zelf nog begrotingsoverschotten kan realiseren. Meer nog, de federale surplussen blijken op middellange termijn groot genoeg om zowel de Sociale Zekerheid als de Gemeenschappen en Gewesten financieel overeind te houden. Het risico is echter reëel dat de Federale Overheid alleen de Sociale Zekerheid zal bijspringen en de resterende financiële overschotten zal uitgeven aan allerlei (nieuwe) initiatieven. Op die manier blijven de financiële problemen van de Gemeenschappen onopgelost. Enkel een hervorming die de financiële ontvangsten van de Gemeenschappen en Gewesten op een verantwoorde wijze in lijn brengt met hun uitgavenpakket kan een intergenerationeel geldmiddelenconflict voorkomen.

6 Herziening van de financiële middelenverdeling

De hoger vermelde te verwachten financiële knelpunten, enerzijds als gevolg van demografische evoluties en anderzijds door de bestaande middelenvoorziening van de deelgebieden, vragen om een aanpassing van de BFW. Daarbij is het gevaar niet denkbeeldig dat men zich blijft beperken tot korte termijn oplossingen waarbij na

communautair geharrewar de Federale Overheid enkele bijkomende miljarden overdraagt telkens een Gemeenschap of Gewest zich in acute financiële ademnood bevindt.

Een duurzame oplossing veronderstelt echter het herstel van de financiële evenwichten, waarbij de budgettaire bevoegdheden van de deelopoverheden meer in overeenstemming worden gebracht met hun (toekomstige) financiële behoeften, en dit zonder de budgettaire slagkracht van de Federale Overheid te fnuiken. Een dergelijke oplossing kan zich daarbij niet beperken tot een loutere middelenoverdracht, maar dient te streven naar een meer orthodoxe structuur van de financiële middelen, inclusief voldoende fiscale autonomie naar het voorbeeld van andere federale landen.

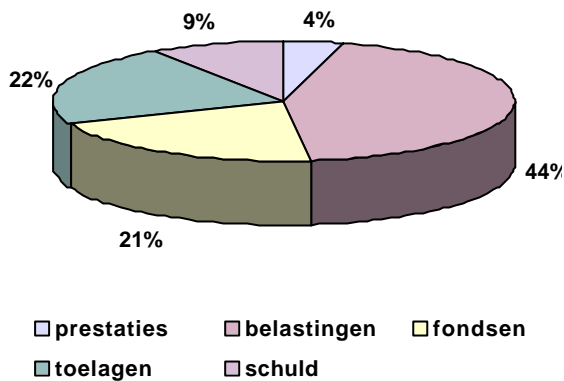
In deze paragraaf wordt vertrokken van een korte vergelijking van de structuur van de financiële middelen van de deelgebieden met deze van de lokale overheden. Vervolgens worden de implicaties van enkele beleidsalternatieven schematisch weergegeven.

6.1 Fiscale autonomie: vergelijking Gewesten en Gemeenschappen met de gemeentelijke autonomie

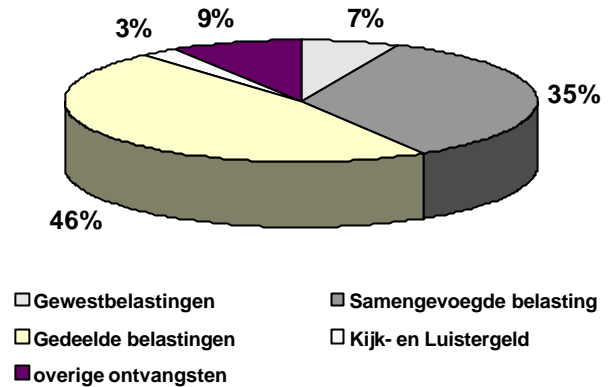
De gemeenten beschikken voor de helft over eigen middelen in de vorm van belastingen en prestaties, terwijl de andere helft van hun middelen bestaat uit algemene en specifieke dotaties. Ook Gemeenschappen en Gewesten worden in ruime mate door belastingen gefinancierd (figuur 13). Een puur kwantitatieve analyse van de structuur van de ontvangstenbegroting is echter misleidend.

Vooreerst zijn de gedeelde belastingen, die de belangrijkste bron van ontvangsten vormen voor de Gemeenschappen, in wezen niets anders dan een dotatie. Het belastingaandeel van de Gemeenschappen en Gewesten, bestaande uit de samengevoegde belasting en gewestbelastingen, is bijgevolg niet groter dan voor de gemeenten. Dit is verwonderlijk omdat er bij belastingheffing door grotere entiteiten zoals Gemeenschappen en Gewesten minder gevaren bestaan voor fiscale concurrentie dan voor kleinere entiteiten zoals lokale overheden. Normalerweise zou het belastingaandeel en de structuur van de middelen van de Gemeenschappen en Gewesten dichter moeten aanleunen bij deze van de Federale Overheid dan wel bij deze van de gemeenten.

Figuur 12 - Gemeentefinanciën



Figuur 13 - Financiën van G&G



Bron: De financiën van de lokale overheden in 1999, Dexia Bank, 2000

Deze paradox wordt nog vergroot door de vaststelling dat inzake de belastingontvangsten de autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten minder groot uitvalt dan voor de gemeenten. De gemeenten hebben de bevoegdheid om voor ongeveer een tiende van hun totale ontvangsten zowel de tarieven als de grondslagen te bepalen. Zij beschikken ook over heel wat autonomie tot het bepalen van de tarieven van de aanvullende PB en van de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Daarentegen hebben de Gemeenschappen geen autonome fiscale bevoegdheden. De Gewesten moeten het hoofdzakelijk stellen met een aantal bevoegdheden inzake gewestbelastingen, waarbij de autonomie nog vaak ingeperkt wordt door de Federale Overheid.¹⁶ Zij hebben ook de (theoretische) mogelijkheid om opcentiemen te heffen of kortingen toe te staan op de PB en de registratierechten.¹⁷ Voor de invoering van opcentiemen of kortingen wordt echter voorafgaandelijk overleg tussen de Federale Regering en de Gewestregeringen vereist. Ter vrijwaring van de Belgische economische en monetaire unie kan de Regering, bij een in Ministerraad overlegd besluit, een maximumpercentage opleggen.

¹⁶ Art. 4 §1 De Gewesten zijn bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de belasting op de spelen en weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en de openingsbelasting op slijterijen van gegiste dranken te wijzigen.

Art. 4 §2 De Gewesten zijn bevoegd om de aanslagvoet en de vrijstellingen van het successierecht, het recht van overgang bij overlijden en de onroerende voorheffing te wijzigen.

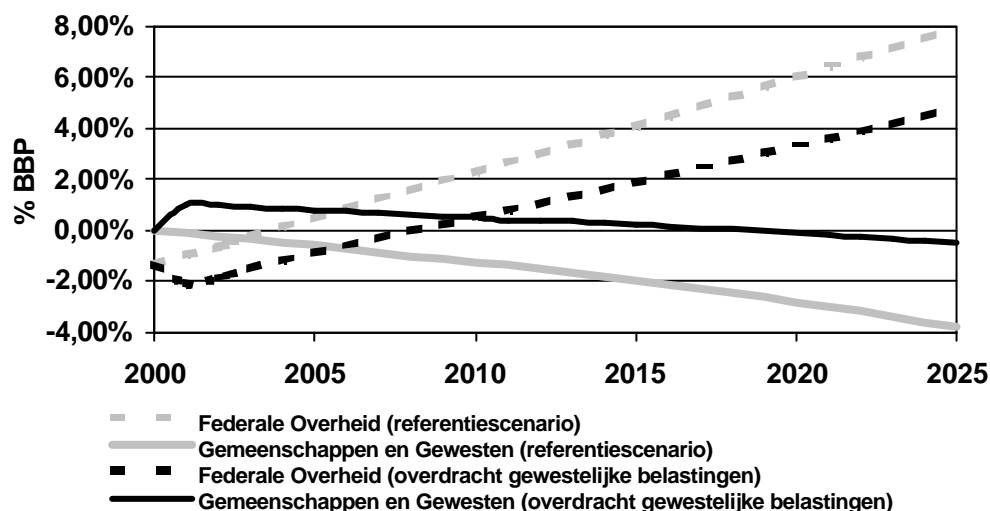
¹⁷ Art. 4 §3 van de BFW vermeldt dat de Gewesten de mogelijkheid zullen krijgen de aanslagvoeten van de registratierechten te wijzigen met ingang van het begrotingsjaar na dat waarin zij volledig werden toegewezen.

6.2 Volledige overdracht gewestbelastingen

Een voor de hand liggende oplossing voor de aangehaalde budgettaire scheeftrekkingen bestaat er in de middelen van de deelopoverheden aan te vullen met de overdracht van een aantal belastingen waarvan de opbrengsten perfect per Gewest lokaliseerbaar zijn. Concreet betreft het de verkeersbelasting, de belasting op inverkeerstelling en het Eurovignet. Bovendien kunnen de registratierechten, waarvan nu slechts een gedeelte van de totale opbrengst wordt overgedragen, volledig worden toegewezen aan de deelgebieden.

Dit scenario leidt tot een toename van de ontvangsten van de Gewesten met ongeveer BEF 120 miljard in 2001, een substantiële verbetering van hun financiële positie. Het belet echter niet dat de neerwaartse dynamiek in de BFW behouden blijft, zodat op langere termijn de deelgebieden toch nog met krappe budgettaire marges worden geconfronteerd. Wanneer de projecties verder gedesaggregeerd worden, blijken deze budgettaire problemen zich vooral te situeren in het Zuiden van het land.

Figuur 14 - Vergelijking netto financieringssaldi (1)



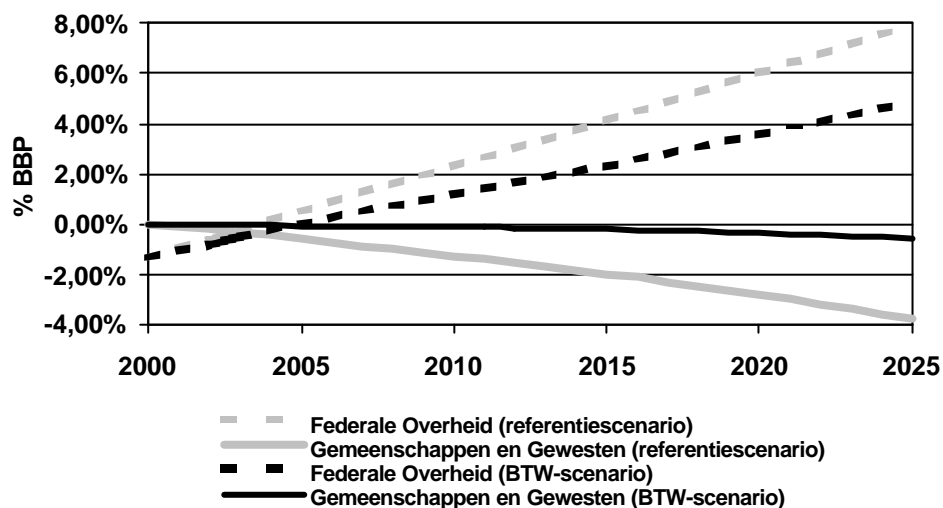
Globaal bekeken wordt door de volledige overdracht van de gewestbelastingen, indien daarbij ook een aantal beperkingen worden opgeheven, de fiscale autonomie van de deelgebieden vergroot. Het schuldsaneringsproces wordt er niet door in het gedrang gebracht, in zoverre de vertraging van de schuldafbouw van de Federale Overheid wordt gecompenseerd door minder schuldopbouw door de deelgebieden.

Op kortere termijn worden zekere financiële evenwichten in de verhouding tussen de Federale Overheid en de Gewesten en Gemeenschappen hersteld. Op langere termijn brengt het echter nog geen evenwichtige financiële verhoudingen tot stand, wat zich in het bijzonder laat gevoelen in het Zuiden van het land bij gebrek aan fusie tussen Gemeenschap en Gewest.

6.3 Opheffing van de BTW-krimpdotatie

Om het krimpelement in de BTW-dotatie uit te schakelen, is een herziening van de BFW vereist. Dit kan door de BTW-ontvangsten van de Gemeenschappen te koppelen aan de nominale groei van het BBP. Het kan echter ook via een bijkomende overdracht in de PB gerealiseerd worden, waarop verder wordt teruggekomen.

Figuur 15 - Vergelijking netto financieringssaldi (2)



Wanneer het krimpelement in de BTW-dotatie wordt gecompenseerd, kan er een duidelijke verbetering van de budgettaire situatie op het niveau van Gemeenschappen en Gewesten worden vastgesteld. In tegenstelling tot voorgaand scenario, waarbij vanaf het starjaar een significant bedrag bijkomend werd overgedragen, worden de positieve effecten voor de deelopoverheden in dit scenario pas van betekenis naarmate het gecumuleerde verschil als gevolg van de koppeling van de overdracht aan de reële groei, toeneemt. Dit kan het voordeel bieden dat de inperking van de federale begrotingsmarge in de beginfase eerder beperkt blijft. De Federale Overheid kan op die manier haar saneringbeleid dus verder zetten op het

moment dat de federale schuld nog relatief hoog is. Daardoor valt dit scenario ook meer voordelig uit voor de federale balans in vergelijking tot voorgaand scenario. De budgettaire problemen die desondanks op termijn opduiken, blijken zich opnieuw in het Zuiden van het land te situeren.

Wanneer de opheffing van de BTW-krimptotatie geschiedt door de BTW-middelen te koppelen aan de nominale groei van het BBP, blijft de bevoegdheid over de grondslag en de tarieven van de BTW op federaal niveau behouden. Een alternatief bestaat in een evenredige uitbreiding van de middelen uit de PB die nu reeds worden toegekend aan de Gemeenschappen. Als de bijkomend overgedragen middelen uit de PB worden gekoppeld aan de nominale BBP-groei, blijft ook dit deel van de gemeenschapsmiddelen constant in termen van het BBP. In tegenstelling tot voorgaand scenario, waarbij de gewestbelastingen volledig worden overgedragen, impliceert dit scenario geen uitbreiding van de fiscale autonomie van de deelgebieden.

In plaats van de middelen uit de PB ter vervanging van de BTW-dotatie louter over te dragen, kan de Federale Overheid haar tarieven van de PB verlagen. De federale tariefverlaging wordt hierbij berekend in functie van het totale bedrag aan BTW-middelen dat in het startjaar niet langer wordt overgedragen. Aangezien het in 2001 zou gaan om een bedrag van ongeveer BEF 382 miljard aan BTW-middelen, kan de Federale Overheid haar tarieven van de PB met ongeveer dertig procent verlagen. De hieruit volgende daling van de federaal geïnde PB wordt gecompenseerd door het niet langer overdragen van de BTW-middelen, zodat de federale begrotingsruimte onveranderd blijft.

De deelgebieden vullen dan ter compensatie van de BTW-dotatie de federale tarieven met een eigen tarief aan. Dit tarief kunnen zij autonoom en in functie van hun behoeften vastleggen. Daarbij kunnen wel een aantal beperkende modaliteiten gelden, zoals de voorwaarde dat het gecumuleerd tarief na de hervorming het huidige federale tarief niet mag overschrijden, of dat er bijvoorbeeld in functie van economische ontwikkelingen periodiek een maximaal gecumuleerd tarief wordt vastgelegd na gezamenlijk overleg tussen de Federale en de Gewestelijke Overheden.

Hoe dan ook lijkt een aanpassing van de financiële middelenvoorziening aangewezen. Zoniet ontstaat het risico van oplopende schuld en op langere termijn het op gang komen van een rentesneeuwbal op het niveau van de Gewesten en Gemeenschappen. De beste wijze om dit te voorkomen is deze deelopreheden tegelijk ook meer fiscale ruimte toe te kennen. Een herziening mag zich bijgevolg niet beperken tot het louter overhevelen van bijkomende financiële middelen, maar dient ook de structuur ervan te verbeteren in de vorm van een grotere fiscale responsabilisering.

7 Besluit

De afname van de bevolking op beroepsactieve leeftijd zal, ceteris paribus, naar 2010 toe meer en meer op de economische groei gaan wegen. Samen met de vergrijzing en verzilvering heeft dit verstekkende gevolgen voor de openbare financiën in dit land. De onevenwichtige verhoudingen in de financiële middelenvoorziening tussen de verschillende overheidsniveaus, onder meer als gevolg van de krimpdotatie voor de Gemeenschappen die voortvloeit uit de BFW, nemen dan scherpe proporties aan. De Gewesten en Gemeenschappen worden in een financieel keurslijf gedwongen, wat reeds op korte termijn tot acute financiële ademnood in het Zuiden van het land zal leiden.

Wanneer de Gewesten en Gemeenschappen moeten overgaan tot schuldfinanciering, zal dit de begrotingscoördinatie, vereist in het kader van het Europese Groei- en Stabiliteitspact, ernstig bemoeilijken. Op voorwaarde dat de Federale Overheid haar beschikbare budgettaire ruimte aanwendt voor schuldafbouw, en niet voor nieuwe beleidsinitiatieven, hoeft de globale schuldsanering echter niet in het gedrang te komen. Er volgt op termijn wel een opvallende herverdeling van de overheidsschuld ten laste van de Gewesten en Gemeenschappen. Indien de Federale Overheid daarbij te weinig budgettaire discipline aan de dag legt, komt het gezamenlijk evenwicht van de overheidsfinanciën ernstig in het gedrang. Deze ongunstige dynamiek dient vermeden te worden door een herziening van de financiële middelenvoorziening zodat de financiële verhoudingen tussen de verschillende overheden zich op een meer evenwichtige wijze ontwikkelen.

De huidige financiële middelenvoorziening houdt ook een verborgen beleidsagenda in. Zij leidt in de eerste plaats tot een verscherping van de intergenerationele

distorties. De tegenstelling tussen ouderen en jongeren zal op termijn bovendien een communautaire dimensie krijgen. Tenslotte dreigt de bestaande wetgeving de intergenerationele breuklijn te laten samenvallen met de budgettaire breuklijn tussen de Gemeenschappen en de Federale Overheid.

Onderwijs staat in de kennismaatschappij meer en meer centraal als basis voor het toekomstig economisch draagvlak. Naar internationale maatstaven zijn de onderwijsbestedingen in België reeds ondermaats. Een inhaaloperatie naar het OESO-gemiddelde dringt zich dan ook op. De uitholling van de financiële middelen van de Gemeenschappen biedt nochtans enkel negatieve perspectieven ter zake. Daartegenover staat dat de pensioenen en de gezondheidszorgen steeds meer beslag leggen op de budgettaire middelen. De grote druk vanuit de Sociale Zekerheid kan ertoe leiden dat de financiële overschotten die de Federale Overheid genereert, grotendeels naar deze sector zullen toevloeien. Nochtans blijken de federale marges groot genoeg om op middellange termijn zowel de Sociale Zekerheid als de Gewesten en Gemeenschappen financieel overeind te houden. Bij behoud van de BFW bestaat echter het risico dat de Federale Overheid alleen de Sociale Zekerheid zal bijspringen en de resterende marges zal besteden aan allerlei nieuwe federale initiatieven. De Gemeenschappen blijven dan in de kou staan.

In een dergelijk scenario dreigt men duidelijk te kiezen voor de oudere generatie ten laste van de jongeren. In feite komt dat neer op een korte termijn denken, want door de jongeren relatief te verwaarlozen, ondermijnt men het economisch draagvlak en dus ook de toekomstige sociale bijdragen. Alleen door voldoende te investeren in jongeren kan men de Sociale Zekerheid op lange termijn veilig stellen.

Een ruimere financiële middelenvoorziening voor de Gemeenschappen is aan de orde. De Gemeenschappen staan voor de belangen van de jongeren, en het federale niveau voor die van het vergrijsde en verzilverde deel van de bevolking. Terwijl aan de Gemeenschappen nochtans principieel heel wat bevoegdheden inzake bejaardenzorg zijn toegewezen, gaat de federale overheid deze in feite nog meer naar zich toetrekken. Om te vermijden dat de breuklijnen tussen de generaties meer en meer samenvallen met financiële breuklijnen tussen de federale en de deeloverheid, dient de herfinanciering van de Gemeenschappen ook ruimte te bieden voor het bejaardenbeleid.

Een bijkomende ongewenste implicatie van dit scenario is dat het generatieconflict een communautaire dimensie dreigt te krijgen. In Vlaanderen zijn de financiële noden van het onderwijs heel wat minder acuut dan in de Franse Gemeenschap. Daarentegen heeft Vlaanderen in de toekomst af te rekenen met grotere bekommernissen inzake vergrijzing en verzilvering. Bij een herziening van de BFW ten voordele van de Gemeenschappen en Gewesten dient ook een grotere inhoudelijke invulling van persoonsgebonden taken inzake bejaardenzorg met daaraan verbonden de gezondheidszorg ter tafel te liggen.

De fiscale autonomie van de Gewesten en Gemeenschappen is op dit ogenblik uiterst gering, met als paradox dat die autonomie beperkter is dan die van de gemeenten. Bij aanpassing van de financiële middelenvoorziening staan verschillende scenario's open: ten eerste, een volledige overdracht van de gewestbelastingen; ten tweede, een opheffing van het krimpelement in de BTW-dotatie door toekenning van een vast percentage tegenover het BBP; ten derde, de vervanging van de BTW-dotatie door bijkomende PB-middelen met daaraan gekoppeld een uitbreiding van de fiscale autonomie voor de deelgebieden. Het tweede scenario beperkt zich tot een loutere middelenoverdracht en komt niet tegemoet aan een orthodoxe structuur voor financiële middelenvoorziening zoals die bestaat in andere federale landen. Het eerste en het derde scenario kunnen de fiscale autonomie versterken.

Op termijn heeft elk overheidsniveau baat bij het voorkomen van horizontale en verticale financiële onevenwichten. De overdracht van bijkomende middelen alleen volstaat daarbij niet om het risico van een oplopende schuld op het niveau van de Gewesten en Gemeenschappen te vermijden. Een duurzame oplossing veronderstelt naast de uitbreiding van de financiële ruimte van de deelgebieden ook een fiscale responsabilisering.

8 Bijlagen: Alternatieve scenario's

8.1 Voortgezette differentiële groei (Scenario 1)

Het referentiescenario veronderstelde een jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit van 2,0% die dezelfde was in de drie Gewesten. In scenario 1 wordt voor elk Gewest een groeicijfer geïmplementeerd gelijk aan de reële groei tijdens de periode 1990-1997. Tabel A.1 vergelijkt de hypothesen van het referentiescenario met het huidige scenario.

Tabel A.1 - Hypothesen in verband met de arbeidsproductiviteit

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hfdst. Gewest
Referentiescenario	2,00%	2,00%	2,00%
Scenario 1	2,33%	1,67%	1,97%

Tabel A.2 toont de implicaties van deze veronderstellingen op de potentiële reële groei van het BGP van de Gewesten. De potentiële reële groei in Vlaanderen stijgt tot 2,6% in de periode 2000-2010 en tot 1,8% in de periode 2010-2025. Voor Wallonië, en in mindere mate voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dalen de groeiverwachtingen ten gevolge van de lagere jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit. De jaarlijkse potentiële groei van het nationaal BBP ligt in dit scenario een fractie hoger dan in het referentiescenario.

Tabel A.2 - Gemiddelde jaarlijkse potentiële reële groei van het BBP/BGP

	Referentiescenario		Scenario 1	
	2000-2010	2010-2025	2000-2010	2010-2025
Rijk	2,30%	1,53%	2,41%	1,64%
Vlaams Gewest	2,23%	1,45%	2,57%	1,80%
Waals Gewest	2,49%	1,63%	2,10%	1,23%
Brussels Gewest	2,28%	1,64%	2,23%	1,60%

De budgettaire resultaten worden gerapporteerd in tabellen A.3-A.6. De budgettaire positie van de Federale Overheid blijft quasi onveranderd in vergelijking met het referentiescenario. Het begrotingsresultaat van de Sociale Zekerheid gaat lichtjes achteruit. De nettofinancieringspositie van Gemeenschappen en Gewesten verbetert in het scenario waarin de arbeidsproductiviteit in het Vlaamse Gewest sneller groeit dan in het Waalse Gewest. Door toepassing van het principe van de juiste retour zal het bedrag van de overgedragen PB naar Vlaanderen aanzienlijk stijgen. Daardoor neemt de nettofinancieringsbehoefte van de Vlaamse Gemeenschap af van 1,22%

van het BBP in 2025 in het referentiescenario tot 0,88% in het alternatief scenario. De evolutie van de budgettaire positie van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap is *bijna* een spiegelbeeld van de evolutie in Vlaanderen. Het bedrag van de overgedragen PB daalt waardoor het begrotingssaldo in negatieve zin evolueert. Een belangrijk deel van de gedeelde ontvangsten wordt echter gecompenseerd door een verhoging van de nationale solidariteitstussenkost. Inderdaad, omdat de fiscale capaciteit in het Waals Gewest minder gunstig evolueert dan de gemiddelde fiscale capaciteit in het Rijk, kan dit Gewest rekenen op extra middelen in het kader van het nationale solidariteitsmechanisme. De verhoging van de solidariteitstussenkost betekent in 2025 een extra overdracht vanwege de Federale Overheid van 0,15% van het BBP, hetgeen teruggerekend naar 2000 ongeveer BEF 15 miljard bedraagt. De verhoogde PB-ontvangsten voor Vlaanderen en de extra overdracht vanwege de Federale Overheid ten voordele van het Waals Gewest verklaren waarom de begrotingspositie van Gemeenschappen en Gewesten verbetert in vergelijking met het referentiescenario. Het is een van de vele eigenaardige gevolgen van het huidige solidariteitsmechanisme voor de Gewesten.

Tabel A.3 - NFS Federale Overheid

	2005	2010	2025
Referentiescenario	0,5%	2,3%	7,9%
Scenario 1	0,5%	2,3%	8,0%

Tabel A.4 - NFS Sociale Zekerheid

	2005	2010	2025
Referentiescenario	-0,44%	-1,07%	-5,42%
Scenario 1	-0,52%	-1,22%	-5,89%

Tabel A.5 - NFS Gemeenschappen & Gewesten

	2005	2010	2025
Referentiescenario	-0,60%	-1,26%	-3,80%
Scenario 1	-0,56%	-1,19%	-3,57%

Tabel A.6 - NFS opgesplitst naar deelloverheden

	Vlaanderen			Wallonië*			Brussels H. Gewest		
	2005	2010	2025	2005	2010	2025	2005	2010	2025
Referentie-scenario	0,02%	-0,22%	-1,20%	-0,50%	-0,84%	-2,16%	-0,10%	-0,15%	-0,33%
Scenario 1	0,08%	-0,11%	-0,78%	-0,51%	-0,88%	-2,32%	-0,10%	-0,16%	-0,36%

* Franse Gemeenschap en Waals Gewest

8.2 Toenemende participatiegraad (scenario 2)

Het tweede alternatieve scenario houdt rekening met de stijgende tendens in de participatiegraad. Door de participatiegraad te laten stijgen van 65% in 2000 tot 70% in 2025 voorziet dit scenario tevens in een belangrijke toenadering tot het (huidige) niveau van de participatiegraad van de belangrijkste handelspartners.

Tabel A.7 - Hypothesen in verband met de participatiegraad

	2000	2010	2025
Scenario 0	65,00%	65,00%	65,00%
Scenario 2	65,00%	67,00%	70,00%

Merk op dat, in tegenstelling tot het vorige scenario, wordt uitgegaan van een situatie waarbij de potentiële economische groei toeneemt in elk Gewest. Met andere woorden, in dit scenario wordt, in vergelijking met de uitgangspunten van het referentiescenario, een *symmetrische schok* geïmplementeerd terwijl het vorige scenario een *asymmetrische schok* introduceerde. Tijdens de bespreking van de budgettaire resultaten zal blijken dat het verschil tussen beide soorten schokken zeer belangrijk is voor de evolutie van de budgettaire posities van de verschillende overheidsniveaus.

Tabel A.8 - Gemiddelde jaarlijkse potentiële reële groei van het BBP/BGP

	Referentiescenario		Scenario 2	
	2000-2010	2010-2025	2000-2010	2010-2025
Rijk	2,30%	1,53%	2,61%	1,83%
Vlaams Gewest	2,23%	1,45%	2,55%	1,78%
Waals Gewest	2,49%	1,63%	2,83%	1,97%
Brussels Gewest	2,28%	1,64%	2,44%	1,81%

Tabel A.8 toont aan dat de potentiële economische groei in elk Gewest sterk stijgt wanneer de participatiegraad jaarlijks met twintig basispunten toeneemt. De budgettaire resultaten worden gerapporteerd in tabellen A.9-A.13. Het begrotingsresultaat van de Federale Overheid verbetert aanzienlijk. Dit is een gevolg van positieve ontwikkelingen zowel aan de zijde van de ontvangsten als aan uitgavenzijde. Het belang van de ontvangsten in termen van het BBP stijgt omdat de BTW-overdrachten ten voordele van de Sociale Zekerheid en de Gemeenschappen en Gewesten niet gekoppeld zijn aan de groei van het BBP. De daling van de uitgaven wordt voornamelijk veroorzaakt door de afname van het belang van de interestlasten in termen van het BBP. In dit scenario verbetert ook de budgettaire

positie van de Sociale Zekerheid opmerkelijk. Deze verbetering wordt voornamelijk gestuurd door een afname van het belang van de primaire uitgaven in termen van het BBP. Gemeenschappen en Gewesten profiteren niet van de verhoogde economische groei. De achteruitgang van de budgettaire positie van Gemeenschappen en Gewesten wordt veroorzaakt door de sterke afname van de ontvangsten in termen van het BBP. Inderdaad, waar we het belang van de BTW-dotatie in het referentiescenario zagen dalen van 3,7% van het BBP in 2000 tot 2,2% in 2025, daalt het belang van deze middelen in dit scenario tot 2,0% van het BBP. Met andere woorden, een verhoging van de economische groei intensifieert het krimpelement in de BTW-dotatie. Door de welvaarts koppeling volgen de primaire uitgaven wel de reële groei van het BBP. De schulddynamiek en een verhoging van de interestlasten zorgen ervoor dat het netto te financieren saldo van Gemeenschappen en Gewesten in 2025 met 45 basispunten daalt in vergelijking met het referentiescenario.

Tabel A.9 - NFS Federale Overheid

	2005	2010	2025
Referentiescenario	0,5%	2,3%	7,9%
Scenario 2	0,7%	2,8%	9,2%

Tabel A.10 - NFS Sociale Zekerheid

	2005	2010	2025
Referentiescenario	-0,44%	-1,07%	-5,42%
Scenario 2	-0,24%	-0,55%	-3,17%

Tabel A.11 - NFS Gemeenschappen & Gewesten

	2005	2010	2025
Referentiescenario	-0,60%	-1,26%	-3,80%
Scenario 2	-0,67%	-1,40%	-4,15%

Tabel A.12 - NFS opgesplitst naar deelloverheden

	Vlaanderen			Wallonië*			Brussels H. Gewest		
	2005	2010	2025	2005	2010	2025	2005	2010	2025
Referentiescenario	0,02%	-0,22%	-1,20%	-0,50%	-0,84%	-2,16%	-0,10%	-0,15%	-0,33%
Scenario 2	-0,01%	-0,29%	-1,37%	-0,53%	-0,90%	-2,29%	-0,10%	-0,16%	-0,36%

* Franse Gemeenschap en Waals Gewest